

「新たな職」をめぐる議論と実態に関する一考察-- 教育委員会の多様な対応と課題に着目して

著者	川口 有美子
雑誌名	学校経営研究
巻	35
ページ	36-50
発行年	2010-04-01
その他のタイトル	A study on discussion and current situation over the "new position": focusing on the local education agency's various reactions and their problems
URL	http://hdl.handle.net/2241/00131427

Ⅱ 自由研究

「新たな職」をめぐる議論と実態に関する一考察

—教育委員会の多様な対応と課題に着目して—

筑波大学大学院 川 口 有 美 子

本稿の目的は、学校教育法の改正により設置可能となった「新たな職」、すなわち、副校長・主幹教諭・指導教諭（以下、「新たな職」と一括表記）の配置実態とそれをめぐる教育委員会の動向や対応を分析し、そこにみられる特徴を明らかにする。そして、法制化された「新たな職」を地方レベルで具体化する際の教育委員会における課題と、そうした制度化を受けて学校経営のあり方を考える学校経営研究の課題について考察することである。

周知の通り、「新たな職」は2008年4月より設置可能となったが、これらをめぐる研究は十分に展開されていない。研究者も規範論や是非論を論ずるにとどまり、実態をふまえた研究成果は極めて少ない。本稿では、政策文書や都道府県教育委員会の議事録等を手がかりにし、配置をめぐる実態をふまえながら、上記の目的に迫っていくこととする。

1. 「新たな職」設置にかかわる政策動向と配置の現状

(1) 設置に向けた国レベルの動向

2000年12月に発表された森喜朗首相の私的諮問機関（発足時は小渕恵三首相）「教育改革国民会議」による「教育改革国民会議報告—教育を変える17の提案—」のひとつに、「学校や教育委員会に組織マネジメントの発想を取り入れる」ことが挙げられた。「学校の運営を改善するためには、現行体制のまま校長の権限を強くしても大きな効果は期待できない」という認識を示し、具体的な提言内容として校長の裁量権（予算使途、人事、学級編成等）の拡大や複数教頭制、管理職養成プログラムの創設、若手校長の積極的任用、校長任期の長期化、教育委員会の刷新などを挙げた。

その後、2007年1月には安倍晋三首相が提案・設置した「教育再生会議」による「社会総がかりで教育再生を～公教育再生への第一歩～—第一次報告—」で、「校長の校務を補佐し、学校内外の役割と責任体制を明確にし、より良い学校運営を行うため」に、次の3つの体制構築が掲げられた。①「学校は、校長を中心として、教職員全員が一丸となって責任を持って教育にあたる」、②「国は、学校に責任あるマネジメント体制を確立するため、学校教育法等を改正し、副校長、主幹等の管理職を新設し、複数配置を実現することにより、学校の適切な管理・運営体制を確立する」、③「教育委員会は、公立学校の管理職に登用する者については、その能力や適性を見極め、

早い段階での管理職登用、マネジメント研修に取り組む。また、同時に、管理職としての不適格者は降格できる仕組みも作る」。そして、そのわずか約半年後には学校教育法の改正案が国会で可決・成立している。極めて短期間における議論と法改正であり、同報告がその主たる布石となったことはいうに及ばない。

学校組織にこれまでにない新しい職を設けようと具体的に提案したのは上記のような首相サイドの会議・報告であり、文科省よりも先行していた。無論、文科省も中教審を中心に学校組織の運営改善の観点から「新たな職」をめぐる検討を行っていた。遡ればすでに、1998年の「今後の地方教育行政の在り方について（中教審答申。以下、答申）」で、学校の自主性・自律性の確立に伴う学校運営組織の見直し（主任制と職員会議の在り方の見直し、企画委員会等の活用、学校事務を含め総合的なマネジメント能力を高めること、企業経営や組織体における経営者に求められる専門知識や教養を身に付ける等）を指摘している。2004年の「学校の組織運営の在り方について（中教審作業部会審議のまとめ）」では、副校長はじめ「一定の権限を持つ主幹などの職」の設置が、2005年の「新しい時代の義務教育を創造する（答申）」では、「機動的な学校運営のため、教頭の複数配置や主任制、主幹制なども活用」と提言している。さらに、2007年の「教育基本法の改正を受けて緊急に必要とされる教育制度の改正について（答申）」で、「教員に質の高い優れた人を確保することが重要であることから、教員免許更新制の導入等を図るとともに、副校長（仮称）、主幹（仮称）、指導教諭（仮称）の職の設置を通じて、学校の組織運営体制の強化を図り、より充実した学校教育の実現を目指していく必要がある」として、また同年の「今後の教員給与の在り方について（答申）」で、「教頭の複数配置を促進するとともに、校長を補佐し、担当する校務を自ら処理する副校長（仮称）制度や校長及び教頭を補佐して担当する校務を整理するなど、一定の権限を持つ主幹（仮称）制度の整備が必要である」と、教員の「メリハリのある給与体系」の確立と併せて「新たな職」の制度化の必要性を指摘している。

これらには、学校組織が校長、教頭以外は横一線に並ぶいわゆる「なべぶた」組織であるという学校組織観のもと、「なべぶた」型であるからこそ機動的・組織的な学校運営を困難にしているという認識があった。それを打開すべく一定の権限を有する「新たな職」を置くことで、階層性を帯びた学校組織への転換を企図したといえる。すなわち、学校運営の停滞原因を「なべぶた」型に求め、「新たな職」の設置、つまり、学校組織の階層化をその改善方策に据えたのである。

（2）職務内容と配置目的—都市先行事例の追随—

以上の提言等を経て安倍政権下の2007年6月、学校教育法、教育職員免許法、地方教育行政の組織及び運営に関する法律のいわゆる「教育三法」の改正案が国会で可決・成立した。「新たな職」の設置については学校教育法で規定され、2008年4月より設置可能となった。同法37条（職員）で以下のように規定された。

小学校には、校長、教頭、教諭、養護教諭及び事務職員を置かなければならない。

②小学校には、前項に規定するもののほか、副校長、主幹教諭、指導教諭、栄養教諭その他必要な職員を置くことができる。

「新たな職」は「置くことができる」任意設置の職である。教職員の任命権を有する教育委員会の判断に委ねられる。「新たな職」の職務については同条で以下のように規定された。

⑤副校長は、校長を助け、命を受けて校務をつかさどる。

⑨主幹教諭は、校長（副校長を置く小学校にあつては、校長及び副校長）及び教頭を助け、命を受けて校務の一部を整理し、並びに児童の教育をつかさどる。

⑩指導教諭は、児童の教育をつかさどり、並びに教諭その他の職員に対して、教育指導の改善及び充実に必要な指導及び助言を行う。

副校長の配置目的を述べれば、これまで多くの学校には教頭が置かれ「校長を助け、校務を整理」するなどの役割を担ってきた（幼稚園、小・中学校は必置ではない）が、2004年度から東京都が教頭の名称を副校長と改称すると同時にその権限拡充を図った先行事例にみられるように、校長とともに学校経営を担う管理職・経営層としての位置づけを強化することである。

同様に、主幹教諭のそれは、機動的な学校運営を行っていくために管理職を補佐し担当する校務をつかさどるなど、一定の権限を持つ「主幹」制が2003年度より東京都ですでに導入されていたように、教諭の指導職・リーダーとしての位置づけを強化することである。これは、教務主任や学年主任等の職ではない主任が、教職員に対して監督権限のない指導・助言、連絡・調整を担うことの限界を乗り越えようとするものであった。東京都の「主幹」と類似した制度としては、埼玉県「主幹」、神奈川県「総括教諭」、横浜市「主幹教諭」、川崎市「総括教諭」、大阪府「首席」、広島県「主幹」などがすでに存在していた（いずれも2006年10月現在）¹。無論、これらすべてが同一の制度ではなく、身分や給与体系、権限など自治体によって異なり多様性がみられていた。しかしながら、総じて、大都市部を抱える自治体での先行事例であったことは明らかである。

指導教諭の配置目的を述べるにあたっても、地方自治体による先行事例の存在を指摘することができる。いわゆる高度な指導力を有し、教員の指導や研修会の講師を任されるなどの「スーパーティーチャー」制度を採用している教育委員会は多くあった。「教育専門監」（秋田県）、「ティーチャー オブ ティーチャーズ」（茨城県）、「はつらつ先生」（埼玉県）、「指導教諭」（大阪府）、「スーパーティーチャー」（京都市）、「エキスパート教員」（広島県）、「えひめ授業の鉄人」（愛媛県）などである（いずれも2006年10月現在）²。これらの制度が担ってきたような役割を「職」として確立したことは、教育実践の“先生”、つまり一般教員（教諭）の指導者・リーダーとしての位置づけをより明確にするものであるといえる。先行する事例においてもそうであったが、主

幹教諭とは異なり指導教諭の役割・機能は、個々の学校にとどまることなく、当該地域の教科教育リーダーとして、地域全体の指導力向上や教員研修の活性化に努めることが意図された。

このように、「新たな職」はそれぞれ地方自治体による先行的な取り組みを基盤としながら、国が後追う形で法制化されたといえる。ただし、先行事例は大都市圏で多くみられ、小規模校を多く有する地方ではあまり見受けられなかった。

それでは、2008 年 4 月の施行以後、「新たな職」の配置はどのような状況にあるのか。次に、配置 2 年目である現在の「新たな職」の配置状況を確認しておく。

(3) 現在の配置状況

表 1 は、2009 年度の「新たな職」の配置人数を県・政令市別に示している。

表 1 県・政令市別の「新たな職」の人数(2009 年度)

	副校長*				主幹教諭					指導教諭				
	小	中	高・中等	特別支援	小	中	高・中等	特別支援	合計	小	中	高・中等	特別支援	合計
北海道**	0	0	10	2	18	10	0	0	28	0	0	0	0	0
岩手県	387	189	105	29	0	0	0	0	0	0	0	2	0	2
宮城県**	0	1	5	2	10	1	6	4	21	0	0	0	0	0
山形県**	0	0	1	0	10	6	0	0	16	0	0	0	0	0
栃木県**	0	0	0	0	17	13	33	10	73	0	0	0	0	0
埼玉県**	0	0	2	0	164	141	109	12	426	0	0	0	0	0
千葉県	1	4	4	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
東京都	327	638	286	101	1,607	1,515	839	241	4,202	0	0	0	0	0
神奈川県	0	0	0	0	1,513	1,040	946	167	3,666	0	0	0	0	0
新潟県	0	0	8	0	8	6	0	1	15	0	0	0	0	0
石川県	0	1	8	0	16	14	7	0	37	16	14	0	0	30
岐阜県**	0	0	9	0	11	23	0	0	34	0	0	0	0	0
静岡県**	0	0	96	21	46	21	0	0	67	0	0	0	0	0
愛知県	0	0	0	0	16	24	0	0	40	0	0	0	0	0
滋賀県	0	0	4	2	11	11	0	5	27	0	0	0	0	0
京都府**	0	2	4	1	13	17	8	0	38	11	11	6	2	30
大阪府	0	0	0	0	175	170	292	83	720	128	85	36	13	262
兵庫県	0	0	0	0	922	391	287	57	1,657	0	0	0	0	0
奈良県	0	0	0	0	5	10	0	0	15	0	0	0	0	0
鳥取県**	1	4	5	1	0	0	11	1	12	0	0	0	0	0
島根県**	0	0	0	0	5	4	0	0	9	0	0	0	0	0
岡山県**	0	2	5	12	9	9	8	2	28	15	6	10	2	33
広島県**	0	0	0	0	53	24	32	39	148	9	7	13	2	31
徳島県	9	3	8	1	20	10	11	0	41	37	22	33	4	96
香川県**	0	2	0	0	7	4	6	0	17	0	0	0	0	0
愛媛県	0	0	0	0	10	31	0	0	41	0	0	0	0	0
高知県**	0	0	3	1	7	7	4	2	20	4	1	0	0	5
福岡県	3	4	9	0	63	115	44	1	223	19	11	14	1	45
佐賀県	0	0	0	0	16	12	0	0	28	0	0	0	0	0
長崎県**	7	5	5	4	21	11	0	0	32	0	0	0	0	0
熊本県**	0	0	0	0	3	8	4	1	16	0	0	0	0	0
大分県**	0	1	3	1	3	7	0	0	10	0	0	0	0	0
宮崎県**	0	1	4	1	11	9	15	2	37	5	4	3	2	14
沖縄県**	2	1	3	0	3	3	5	2	13	0	0	0	0	0
仙台市**	0	0	0	0	13	4	0	0	17	0	0	0	0	0
さいたま市**	0	0	0	0	15	22	0	1	38	0	0	0	0	0
川崎市	0	0	3	0	449	249	39	18	755	0	0	0	0	0
横浜市	0	0	0	0	1,186	648	0	65	1,899	0	0	0	0	0
新潟市**	0	0	0	0	4	1	0	0	5	0	0	0	0	0
静岡市**	0	0	3	0	16	6	0	0	22	0	0	0	0	0
浜松市**	0	0	1	0	22	6	0	0	28	0	0	0	0	0
名古屋市	0	0	0	0	6	4	0	0	10	0	0	0	0	0
京都市**	0	1	3	0	15	14	5	0	34	14	12	2	3	31
大阪市	0	0	0	0	36	50	31	19	136	62	31	4	1	98
堺市	0	0	0	0	23	24	1	0	48	26	14	1	1	42
神戸市	0	0	0	0	210	142	0	18	370	0	0	0	0	0
岡山市**	0	0	0	0	1	1	0	0	2	1	1	0	0	2
広島市**	0	0	0	0	52	25	0	3	80	2	0	0	0	2
北九州市	2	0	0	0	16	32	0	0	48	4	3	0	0	7
福岡市	2	1	0	0	24	28	0	0	52	4	3	0	0	7
合計	1,741	860	597	182	6,881	4,923	2,743	754	15,301	357	225	124	31	737
前年度比(+)	300	211	162	51	1,086	744	441	122	2,393	142	94	57	16	309

註) 文部科学省初等中等教育局「平成 21 年度公立学校における校長等の登用状況等について」(2009 年 11 月)より川口作成。

* 網掛けは「教頭」に替わる人数。よって、「教頭」の配置はゼロ。**2009 年度から「新たな職」を配置を実施した自治体。

表1によれば、「新たな職」を1つでも配置している自治体は34都道府県(72%)・16市(88%)である。「新たな職」を全く配置していない県が13県(青森・秋田・福島・茨城・群馬・富山・福井・山梨・長野・三重・和歌山・山口・鹿児島)・2市(札幌・千葉)であるから、配置自治体数としては多いといえる。ただし、法制化後2年目に初めて配置を実施した自治体が19県・8市あり、初年度から配置に踏み切っていた自治体数は決して多くなかった。また、法制化初年度と2年目を比較した「新たな職」それぞれの増加人数については、表中最下段に示した通りである。中でも主幹教諭の増加数が際立っている。

以上をふまえると、配置の現状について、次のような特徴を指摘することができる。

副校長の配置を県レベルでみた時、東京都と岩手県を除くすべてが教頭との併置型である。そしてその配置人数はごく少数にとどまっている。また、都道府県における設置者(市区町村立の義務教育学校／都道府県立の高校・特別支援学校)による差異、あるいは、学校種間の差異はそれほど見いだせない。

主幹教諭の配置は、東京都や神奈川県のように先行していた自治体では積極的に進められている。岐阜県や愛知県のように、小・中学校には配置されても高校での配置はゼロである自治体が多く、全体傾向として義務教育学校での配置に積極的であるといえよう。

指導教諭の配置は、全体傾向として消極的であるといえ、以前よりいわゆる「スーパーティーチャー」制度を採用している自治体であっても、配置していない自治体が多い。

2. 配置をめぐる議論—法改正前後時点での“予測”—

前節(3)でみたように、「新たな職」の配置は必ずしも積極的に進められているとはいえない。学校教育法の改正案が成立以降(ただし施行以前)、「新たな職」への期待と懸念は学校内外から多く示された。例えば、「普通の組織が持っている管理機能を強化することが不可欠」で、「これでやっと学校の組織も普通の組織となれるのではないか」³というように、「新たな職」の配置で学校組織が重層化されることにより「なべぶた」構造を脱し、管理機能が強化されるという期待や、副校長についてはそのネーミングに由来するイメージアップやモラルアップの期待も寄せられた⁴。また、主幹教諭について八尾坂は具体的に次の5つの「活力」を“予測”した⁵。①健全育成力の面(生活指導上の問題を組織的・計画的に全校体制で対応することが容易になる)②教育課程力の面(教育計画の点検や整備などを行い児童・生徒の学習進度を的確に把握することで、学力向上につながる)③人材育成力の面(教員が一人で問題等を抱え込まずに主幹教諭と一緒に問題解決にあたることで、いきいきとした教育指導を進めることが可能)④学校運営力の面(校長の学校運営方針等がこれまで以上に主幹教諭を経由して教員に浸透)⑤家庭・地域との連携力の面(諸団体や諸会合に参加したり教育委員会との窓口になることで連携が緊密になる)。さらに曾余田は、「主幹が機能する組織やマネジメントのあり方」を考えることが重要で、①「主幹」職の共通理解を学校内で得ること②ミドルアップダウン・マネジメントの視点でトッ

プのビジョンと現場感覚との結節点に立つて矛盾を総合していくことを指摘した⁶。

一方で懸念される点として、「管理職を増やせばすべて解決するかというものではない」⁷、『責任あるマネジメント体制』は、『副校長』や『主幹』といった役職によってできあがるのではなく、むしろ、校長がどれだけリーダーシップを発揮できるか、そのリーダーシップの下、教師集団の意識がどれだけ向上できるかにかかっている⁸といった見解も示された。また、「全国の学校におけるスクールマネジメントの問題の『原因』は、副校長・主幹等がいなかったことなのか」、「目標達成のための最適手段は、副校長・主幹等の設置か」⁹というように「新たな職」の配置を極めて否定的に捉える論調もあった。

小島は、「新たな職」の導入による「職制組織モデル」が「相当に大規模な学校でしか、導入できないだろうし、また、してはいけないと考え」られ、「しかし、学校規模の大小にかかわらず、このモデルを導入しようとし、もしくはこうしたモデルに基づいてマネジメントを行うことは十分に予想される」と述べている¹⁰。ただし、「組織の“末端”にあって、教育現場の第一線で仕事をしている教職員（主任を含む）の勤労意欲、協働関係、貢献意欲」や「仕事への誇り、満足感、達成感、自己実現を体感しうる労働環境と職場環境を実現することにつながるかということ」を多くの人が懸念するのではないかと捉えた。さらには「職制と組織の重圧につぶされないうで、それをはねのけて主体的で自律的な教育活動を展開する強靱な精神力と高い力量を持続けることができる教員がはたしてどの位いるのだろうか」と、「新たな職」をめぐる「一抹の不安」と「危うさ」を強調した。

小島は、「新たな職」は学校規模にかかわらずその導入が大いに予想されるところで、そうした時に、「新たな職」以外の他の多くの教員の意欲や耐性が懸念されると指摘する。言い換えるならば、「新たな職」の導入によって、これまで学校で築かれてきた教員の協働性や同僚性が浸食される、あるいは、教員のしごとの仕方やその基盤・前提が変わりうるのではないかと予測している。

荒井は、教育法学・教育政治論の立場から東京都を事例に教育管理職の昇進人事において、「現行法規からでは説明のできない隠れたルールが存在していると言わざるを得ない運用がおこなわれてきている」として、「新たな職」の導入が「これまで校長や教頭にとどめてきた政治職的役割を担わせる仕組みを、学年や教室の中にまで浸透させかねない危険性をもつ」と訴えた¹¹。荒井の捉える「政治職（的役割）」は、「一見政治的に無色に映る公務員制度」に基づきながらも、「誰がどの公職につくのか」、「誰がそれを決定するか」は、政治的に極めて重要な意味をもつ決定行為であるとしている。「新たな職」の導入を契機とした「教育管理職人事の決定における政治的裁量が及ぶ対象を、教育をつかさどる教員にまで広げることで、首長部局からの意志といういわば一極集中型の間接民主主義による決定に教育機関をさらすことになれば、子どもの学習権をよりよく保障するために必須な教師の自由は危機にさらされてしまう」と述べる。彼の主張は、要は、「新たな職」の導入によって教育活動の民主性が侵害される、ということである。

以上のような指摘がどれだけリアリティを持ち、学校現場の実態や教育委員会の意図をふまえ

ているのかは今後検証が不可欠である。しかしながら、現時点で配置があまり積極的に進行していないことには、財政的な問題をはじめ何らかの要因が考えられる。「新たな職」の配置は、周知の通り、自治体の判断に委ねられている。配置基準や選考方法など全て自治体裁量である。したがって、配置の是非等については教育委員会内部で詳細に検討されるはずである。そこで、配置の必要性や是非等をめぐって教育委員会で行われた議論を手がかりに、「新たな職」を教育委員会がどのように捉え、そこにどのような問題・課題を見いだしたのかについて検討してみたい。

3. 教育委員会における議論—配置に向けた課題—

学校の組織運営の改善や教職員の人材育成の観点から、県レベルの多くの教育委員会では法制化以前からすでに「新たな職」にかかわる議論を行っている。ここでは、群馬・山口両県教育委員会を事例に、「新たな職」をめぐってどのような議論が行われてきたのかを明らかにする。ちなみに、2009年度現在、両県とも「新たな職」の配置を見送っている。だが、議論は配置に向けてのものであり、学校教育の実態をふまえ、学校現場や関係者から要望や意見を募りつつ、他県の設置状況やその効果等に関する情報収集を図るなど、ていねいに進められている。よって、教育委員会レベルでの課題意識がそこには見いだされるものといえる。

(1) 群馬県教育委員会の事例

群馬県では、2006年度に市町村教育長や各校種の学校長、有識者から成る12～13名を委員として「学校の組織運営研究会」を設置した。本研究会は、文部科学省の委嘱を受け当年度から3年間実施する「学校の組織運営に関する調査研究」の一部として設置された¹²。はじめの2年間は文科省委嘱で、3年目は県単事業として調査研究を継続した。「群馬県においても学校種、学校規模に応じて『新たな職』を設置するべき」との提言を中間報告で受け（2008年2月）、最終報告（同年12月）では、「新たな職」の具体的な職務内容及び配置の考え方について、これまでの議論の成果を提言としてまとめた。

県は提言の前提や現状認識として、「社会環境の変化の中で、学校に対して求められている多様なことに機動的に対応するためには、学校組織の長所を活かしつつ、これまで以上にマネジメントの機能を高めて、より組織的な学校運営を行うことが必要であり、「群馬県の学校の組織運営においても、学校規模が大きくなるほど、組織的に対応することが難しくなりつつある」と捉えた。しかしながら、「『新たな職』は一律に全校配置するのではなく、小・中学校、高等学校などの学校種や学校規模等に応じた必要性を検討して配置すべき」¹³との考え方に立ち、以下に示すような「新たな職」への対応（案）を示した。

<副校長>

表2に示したように副校長の配置については、学校種によって配置のパターン（案）を変えるという議論がなされた。

県は規模や組織特性をふまえると小・中学校には副校長を置く必要はないと考えた。大規模で

表2：群馬県における教頭・副校長の配置パターン(案)

	小・中学校	高等学校	特別支援
教頭→副校長【教頭に替わる副校長単独配置】	×	○	○
教頭＋副校長【教頭と副校長との職務分担型】	×	○	×
教頭＋教頭【複数教頭制】	○		

註)群馬県教育委員会学校の組織運営研究会「学校の組織運営の在り方に関する提言—学校組織における『新たな職』の設置について—最終報告—」2008年12月より、川口作成。

課題を抱える学校においては、教頭を複数配置することで職務分担を図ることが望ましいとされた¹⁴。その際の職務分担の例として、一人の教頭は「管理業務：人事管理、服務、教育課程、危機管理、学校行事、渉外、特命事項」を、もう一人は「指導業務：教育課程、学習指導、生徒指導、進路指導、研修、学校行事、特命事項」としている。配置基準としては、「大規模で学校運営を充実させたい希望のある学校のうちで、必要が認められる学校に教頭を加配する」としている。要は、義務教育学校については副校長を置かず、当該校の希望と必要性に即して教頭職の配置増で運営改善を図るという方策を選んでいる。

一方で、高等学校においては一定規模や特別の事情のある学校（多学級、多学科、複数課程校や対外的業務に係る校長の不在や事務の多い学校、特定課題への対応を充実する必要のある学校）には、校長の職務全般に対する補佐と一定の校務に関する専決、校務の整理を職務内容とする教頭と副校長を¹⁵、あるいは、教頭に替わる副校長を置くことが望ましいとした。また、特別支援学校では、すでに管理職を補佐する「部主事」が配置されていることから教頭のほかに副校長を配置する必要はなく、大規模校や比較的規模の大きな分校を有する学校には、教頭に替わり副校長を配置する必要があるとされた。ただし、「その場合には主幹教諭が配置され、機能していることが必要である」と付言された。

＜主幹教諭・指導教諭＞

表3、4に示したように、主幹教諭・指導教諭についても学校種によって配置の基準（案）を変える議論がなされた。

主幹教諭は、第1に、これまで教頭が担ってきた役割の一部（学校運営全般の補佐、校務の一部整理、他の教職員に対する指示）を、第2に、これまで主任や主事等が担っていた役割（担当する分掌の企画立案、連絡調整、指導・助言）を、第3に、教諭としての役割（授業、校務分掌）を担うものとされた。全校種で少なくとも1名は配置されることが望ましいとされた。しかし、小・中学校においては財源確保が厳しい状況をふまえ、教頭の複数配置校には、原則として配置しないとされた。また、今後3年程度で必要な配置を実施することが望ましいとされた。なお、「組織を必要以上に重層化しない」との理由から、「主幹教諭配置校では、部主事を除き主幹教諭が担当する校務に関する省令主任を置かない」とされた（例えば、教務担当の主幹教諭が配置された学校では教務主任は置かず、また、主幹教諭が教務主任を兼任することもない）。

表3:群馬県における主幹教諭・指導教諭の配置基準(小・中学校:案)

	小・中学校	
	主幹教諭	指導教諭
教頭複数配置校	×	1
教頭1人配置校	1	

註)群馬県教育委員会学校の組織運営研究会「学校の組織運営の在り方に関する提言—学校組織における『新たな職』の設置について—最終報告—」2008年12月より、川口作成。

表4:群馬県における主幹教諭・指導教諭の配置基準(高等学校・特別支援学校:案)

高等学校		特別支援	
主幹教諭	指導教諭	主幹教諭	指導教諭
3名以内(専門学科は+1)	専門分野ごとに全県で5-10名程度	各部の数+1	1

註)群馬県教育委員会学校の組織運営研究会「学校の組織運営の在り方に関する提言—学校組織における『新たな職』の設置について—最終報告—」2008年12月より、川口作成。

指導教諭の配置には消極的な対応であった。同研究会中間報告では、「権限面に限界(他の教員に対する「指導・助言」のみ)があり、かつ、国からの教員加配もない中で、組織的に教育指導の質的向上の取り組みを進めるに当たって中心的な役割を担ったり、他の教員に対して実効性のある指導・助言をしたりすることが可能か。中学校・高等学校において自分の専門と異なる教科の教員に対して有効な指導・助言が可能か。『主幹教諭』が配置される場合にも必要性があるか」といった懸念が示された。しかしながら、団塊世代の大量退職に伴う指導技術の次世代継承の必要性や若手教員の育成、さらには、特に高等学校においては、他校の教員向けの研究・研修支援という「県全体の教育指導の質的向上に寄与する役割を担う」必要性もあることをふまえ、上掲表4のような配置基準(案)が示された。

(2) 山口県教育委員会の事例

山口県においても「教育課題が多様化、複雑化していることに加え、その迅速な処理を求められることも多いことから、平素から教職員が教育課題に対する共通の認識をもち、組織的な取組を行うことが必要になってきている」、「対外的な対応や校内の業務の調整を任される教頭の負担が大きくなっている。主任などの現場リーダーを含めた組織マネジメントの体制が十分でない」、「フラットな組織で、教員同士が対等な関係にあるため、優れた指導力をもつベテラン教員であっても、必ずしもリーダーシップを十分に発揮できる立場にないという状況がある」といった問題認識のもと、「新たな職」の必要性とそのあり方が検討された¹⁶。同県では2006～2008年度、学識経験者やPTA関係者等で構成する「山口県教職員人材育成検討会議」を設置し教職員の人材育成の在り方について検討している。その中で「新たな職」の設置についても提言を行った。

表5 山口県における副校長の配置(案)

副校長＋教頭		教頭→副校長
小・中学校	高等学校	
中心校	各地域の支部長校	
【原則大規模校】職員数の多さに加え、校長が役職を抱え留守がち。校長に代わり業務処理できる副校長の配置は効果的。		プレーイングマネージャーである教頭を副校長にすることで、マネージャー業務に大きくウエイトを置くことが可能に。 【規模の小さい学校】授業を担当する教頭の役割は大きい。副校長とすることの効果が見いだせない。ただし、分校では、副校長に一定の権限を委譲して業務を専決させられる。

註)山口県教育委員会山口県教職員人材育成検討会議「山口県らしい教職員の人材育成の在り方について第三次報告」2009年3月より、川口作成。

<副校長>

大規模校における従来型の管理職2名体制（校長と教頭）ではさまざまな問題や課題に「きめ細かく臨機応変に対応することは難しい」として、規模に応じた副校長の配置を検討している（表5参照）。規模が比較的小さい場合は「組織を重層化することはかえって機動性が障害」、あるいは、授業を担当できない副校長より担当できる教頭の存在意義を重視し、副校長の設置については消極的な議論も見られた。一方で大規模校では、単に教職員数が多いことをふまえるだけではなく、そういった学校は地域の「拠点校」であることが多く、当校の校長が各種団体・会合等の役職をかかえ多くの出張があることを考慮し、校長の代わりを務める副校長の配置に意義を見いだしている。学校種よりは、学校の規模を考慮した設置案となっている。

<主幹教諭・指導教諭>

「管理職と教職員をつなぐ結節点の役割を新たに担い、管理職に対しては進言・報告・連絡・相談を行い、また、教諭等に対しては指示・指導助言とともに意見聴取を行えば、管理職と教職員の意思疎通、教職員の協働体制がより高まり、風通しのよい活性化された組織となることが見込まれる」等の理由から、主幹教諭の配置を検討した。ただし、「校種や学校規模などに応じた付加価値の明確化」や「学校の状況に応じて主任を兼任する体制」を考慮することを重視し、規模や校種による一定の配置基準を設けない方向を示した（表6参照）。

指導教諭の配置については、「大規模校においては、教職員数が多いことから、管理職による教職員一人ひとりへの指導助言は、時間確保だけでも苦心する面があるが、先輩や同僚には様々な体験や得意分野を有する教員が多くいて、指導助言を得る機会も多い」一方で、「規模の小さい学校では、教職員数が少なく、管理職によるきめ細かい指導助言は可能であるが、同じ教科や分掌に一人配置という状況があり、先輩や同僚からのアドバイスの機会や指導改善のための相談

表6 山口県における主幹教諭と指導教諭の配置(案)

主幹教諭	指導教諭
校種や規模など学校の実状に応じて。	学校規模だけによらないニーズに応じた配置。 「指導教諭」の業務の一部を「主幹教諭」が行う人材育成に係る業務の1つとして整理することも検討の必要性有り(指導教諭には主幹教諭と違い、加配措置がないため)。

註)山口県教育委員会山口県教職員人材育成検討会議「山口県らしい教職員の人材育成の在り方について第三次報告」2009年3月より、川口作成。

相手は限られる」との認識を示した。そのため、主幹教諭同様学校規模のみならず、組織的に指導面での充実を図るという観点を重視し、個々の学校の実状に応じて配置することを提言している(表6参照)。

(3) 小括

「新たな職」の配置をめぐり、2県で議論されたことをまとめると次の4点になる。第1に、財政的な問題について(財政条件)、第2に、小規模校が多くある実態をふまえたこと(学校規模への配慮)、第3に、学校種による特性の違いを考慮したこと(学校種による差別化)、これらをふまえ第4に、組織の重層化によって機動性が鈍くなることもありうることを懸念したこと(重層化の忌避)である。

2003年以前、東京都が「主幹」制の導入を検討していた際には、主任の限界性が議論の中心であった。監督権限を持っていないことや主任が「職」でないこと、主任としての能力の育成が難しいこと、主任の職責に見合った教育職員給料表の級が置かれていないこと、などであった¹⁷。一方、群馬・山口両県での議論は、これまで主任が担ってきた役割を活かそうとする指向性が高い。その上で、学校現場の多様な実態をふまえ、「新たな職」の配置を模索しているといえる。そして、「新たな職」の配置によって、これまでの学校運営において不十分だった側面を補い改善できる可能性を見だしつつも、あくまでも現有の教員と財政条件の制約の範囲での配置を思案していた。大都市先行事例において議論されてきた内実と異なる一端をみることでよい。また、政策や法改正前後段階で研究者らが言及していなかった学校現場の個性・実態を強く配慮していたことも指摘できる。組織の重層化で組織運営の機動性が向上するという政策立案者や研究者の予測とは対照的に、地方の教育委員会においては時にそれが鈍くなることが危惧されていた。また、学校現場に「新たな職」が配置されたらどう活用すればよいのかといった掘り下げられた具体的な提言や議論は、本格的に展開されなかったと見受けられる。

教育委員会にとっては、現有の限られた人的・財政的条件に縛られながらも、いかにすれば配置が可能か、なおかつ、学校現場の個性や実態をできる限り汲みとりたいという、極めて困難

な行政課題と向き合わざるをえない。ゆえに、配置には慎重にならざるをえないし、急進的に実施することは困難である。とはいえ、前述した通り現在では34都道府県・16市において「新たな職」が配置されている。配置する基準や選考方法等はどのように運用されているのだろうか。次はこれについて迫ってみることとする。

4. 教育委員会の対応—配置基準と選考・任命の傾向—

(1) 配置基準・方法

「新たな職」の配置に際し、教育委員会にとって最も重要な課題は配置基準である。主幹教諭の配置基準例を表7に示した。それによると、学校規模や学校種という区分では必ずしも共通の傾向を見いだすことは難しく、大都市圏と地方による配置基準の差異がより大きな課題として存在するということが指摘されている¹⁸。

現時点でみられる配置基準の類型としては次の3つを指摘することができる。①東京都のように主幹教諭を全ての小・中学校、高等学校に少なくとも1名は配置する、②大規模校を中心に（といっても、大規模という基準そのものも自治体によって多様だが）1名以上を配置する、③生徒指導など学校が抱える問題の解決手段としての配置、である。配置のパターンは実にさまざまである。いうまでもなく、自治体の財政力によるところが多いが、教育委員会の政策によって自治体間でそれが異なり多様なのは地方分権化の中では当然の帰結である。

(2) 選考・任命

配置基準と連動して「新たな職」に就く人材の選考・任命についても自治体間でさまざまである。主幹教諭を例にみてる。現時点でみられる選考・任命の方法として次の2つの類型を指摘することができる。

①単独選考：東京都では2003年度導入の「主幹」制より「主幹」選考を実施している。「主幹」が主幹教諭に替わった現在でも主幹教諭単独選考を実施している。表7で取り上げた栃木県では、小・中学校については従来の教務主任の中から、県立学校（高校・特別支援学校）については教務や進路指導等のそれぞれの主任を務めている教諭の中から選考を行うこととしている¹⁹。

②教頭選考の活用：島根県では、教頭昇任候補者選考試験で名簿登載された者の中から主幹教諭を登用することを想定している。「管理職の職務を意識し、その間自らの職務に当たる」として、主幹教諭を管理職（教頭）の候補生として扱い、管理職へのスムーズな移行を期待していることがその理由である²⁰。ただし、名簿登載された教諭全員が主幹教諭に任命されるのではないため、教頭待機中の教諭が主幹教諭を経験せずに教頭に昇任することもありえる。しかも、主幹教諭の任期を3年程度とし、主幹教諭に任命された教員の方が主幹教諭を経験せずに教頭昇任する教諭と比べ、教頭昇任の時期が遅くなることも起こりえる。加えて、主幹教諭のうちは同職のままの異動は行わないこととしている。また、香川県では、主幹教諭の異動は主幹教諭を置いている学校間に限っている²¹。

表7 主幹教諭配置基準の一例

	小学校	中学校	高等学校
北海道 *	18学級以上	15学級以上	
	251校がその対象。まずは20人程度配置。		
東京都	12学級以上2名、11学級以下1名	9学級以上3名、8学級以下2名	全日制6名、定時制1名
栃木県 *	教務主任の中から選考を実施し、任命		規模や課題、調査研究校等を考慮して、教務や進路指導等の主任を務めている教諭の中から選考し、任命
神奈川県	校務の分掌組織のグループごとに配置		
石川県	大規模校、委員会が定める学校		
愛知県	県教委が必要と認める学校		未定
岐阜県 *	生徒指導上問題がある学校	生徒指導上問題がある学校	
滋賀県	平成20年度は学校や地域の実情を踏まえた任用になるよう、学校長や市町村教委の教育長の推薦を重視するかたちで行う		
大阪府	22学級以上または課題のある学校に原則1名	12学級以上、または、課題のある学校に原則1名配置、22学級以上に原則2名	普通科高校2名、専門学科高校3名
兵庫県	19学級以上3名、18学級以下2名	16学級以上3名、15学級以下2名	16学級以上3名、15学級以下2名
奈良県	21学級以上、その他特別の理由のある学校	18学級以上、その他特別の理由のある学校	
広島県 *	18学級以上	15学級以上	18学級以上
徳島県	学校の課題等の実情に応じて配置		
香川県 *	27学級以上	24学級以上	生徒数や学級数から認められる学校
愛媛県		大規模校(概ね20学級)	
高知県 *	モデル校を指定しそのモデル校に配置		
福岡県	規模等に応じて配置市町村を選定		
宮崎県 *	12学級以上に各1名	9学級以上に各2名	9学級以上に各4名以内
	5年間程度で段階的に配置		
佐賀県	18学級以上	15学級以上	未定

註) 八尾坂修「主幹教諭配置の全国的状況と配置促進上の課題」八尾坂修編集『主幹教諭』教育開発研究所、2008年、27頁を参考に川口が2009年度から配置を実施した一部自治体(*)のデータを加え編集・作成。

(3) 小括

このように、配置基準や選考・任命、異動の方法・プロセスも自治体間で異なり、多様性を帯びていることが明らかとなった。もっと言えば、教員のキャリア・パスに「新たな職」をどのように位置づけるのかについても各教育委員会の意思に委ねられるから、おのずとそれは、「新たな職」が担う職務内容や研修体系の問題と不可分である。現在「新たな職」を未配置の自治体であっても、あるいは、全県的にみて局所的な配置にとどめている自治体であっても、教育委員会と

して描く教員のキャリア発達や「新たな職」が担うべき学校組織における「しごと」の再構築が極めて重要になってくる。

さらに、前述した群馬県の特別支援学校においては、「大規模校や比較的規模の大きな分校を有する学校には、教頭に替わり副校長を配置する必要がある。ただし、その場合には主幹教諭が配置され、機能していることが必要である」と提言された。個々の学校の運営状況に対する教育委員会からの評価結果という「基準」もありうるのである。すでに配置を行っている自治体で採用している、「配置は学校からの要望に応じる」という場合もこれにあたる。教職員人事権を持つ教育委員会が「新たな職」の配置基準を設定するのは当然である。しかしながら、組織の運営状態が評価されると同時に学校自らの配置希望が求められるとなると、学校自らが配置「基準」を創出しなければならないともいえる。

5. 考察

以上の議論から、配置主体である教育委員会においては、学校現場の個別性や実態をふまえて、限られた人的・財政的条件の下でいかにすれば「新たな職」の配置が可能になるかを思案していたことが明らかとなった。法制化2年目の現在は漸進的な配置にとどまり、実際の配置基準や方法、選考・任命方法は教育委員会間で多様性が見られた。これは、各教育委員会が独自の諸条件を十分にふまえて模索している結果だといえる。

これらの多様性は、一見、地方分権の正の側面が現れたものともみえる。しかし、本当にそうなのであろうか。

「新たな職」の制度化によって教員人事のあり方は大きな変化を余儀なくされる。それは、現有の限られた人的・財政的条件に縛られつつ、「職」として配置する「新たな職」の配置は、必要人員の過不足問題²²や教員人事の硬直・停滞を引き起こす可能性もありうるといえる。また、主幹教諭の配置にあたっては、担当授業時数の軽減対応から非常勤講師の配置も認められている。本務者とは異なる任用・勤務形態の人材を受け入れながら、彼らを学校現場の戦力として活用していかななくてはならないという難問に対応していかななくてはならないのである²³。ここには、大都市圏を中心に先行していた制度を国が後追う形で法制化したという経緯と、もともとリソースが十分とはいえない地方の教育委員会の実態との間の齟齬が表れているのではないだろうか。

こうした制度・行政的な課題が残されている中でも、配置された学校ではそれに対応しなければならない。加藤は、「新たな職」を創設する際には、「その職の処遇や任用・役割の性格については制度的に与えられても、彼らが実際に活躍する学校現場の組織においては、新しいコミュニケーションを構築する取り組み、そして、基本的には校内体制の整備としての校務分掌組織の再編成・再構築が求められる」と、「新たな職」を活かすには学校組織における主体的な実践や変革の必要性を指摘する²⁴。「新たな職」が学校に配置されたならば、いかにすれば効果的な活用が可能になるのかといった課題が学校経営研究に課せられる。

<註>

- 1 中央教育審議会初等中等教育分科会教職員給与の在り方に関するワーキンググループ(第7回)議事録・配布資料『『主幹制』の導入状況について』、2006年10月。
- 2 上掲中教審資料『『スーパーティーチャー制度』の導入状況について』。
- 3 菱村幸彦「やっと普通の組織になれるか」『現代教育科学』2008年1月号、明治図書、5-7頁。
- 4 向山行雄「管理職としての権威を確立したい」前掲『現代教育科学』、32-34頁。
- 5 八尾坂修「主幹教諭の職務と機能・役割」八尾坂編集『主幹教諭—その機能・役割と学校の組織運営体制の改善—』教育開発研究所、2008年、10-14頁。
- 6 曾余田浩史『『主幹』に期待される役割』『教職研修』2007年6月号、教育開発研究所、40-43頁。
- 7 成山治彦「組織論の確立で元気な学校を」前掲『現代教育科学』、14-16頁。
- 8 戸田正敏「ポストの新設よりも教師集団の意識変革を！」前掲『現代教育科学』、66-69頁。
- 9 岡本薫『『政策マネジメント』の問題としてみよ』前掲『現代教育科学』、70-73頁。
- 10 小島弘道「学校づくりと『新たな職』の検討」『季刊教育法』No. 157、エイデル研究所、2008年、16-24頁。
- 11 荒井文昭「教育管理職人事の政治的機能—学校教育法37条の2007年改定をめぐる課題—」『日本教育学会年報』第38号、有斐閣、2009年、126-134頁。
- 12 本調査研究の方向を定めたものとして、中教審作業部会審議のまとめ「学校の組織運営の在り方について」(2004年)を挙げている(群馬県教育委員会「第1回学校の組織運営研究会の概要」2006年6月)。
- 13 群馬県教育委員会「学校の組織運営研究会中間報告」2008年2月。
- 14 すでに、群馬県では2006年度より大規模で生徒指導等に課題を有する中学校6校に教頭1名を加配している。小学校の複数教頭配置は未実施。
- 15 高等学校における教頭と副校長の職務分担は、小・中学校における複数教頭制によるそれと違いがないものとなっている。
- 16 山口県教職員人材育成検討会議「山口県らしい教職員の人材育成の在り方について第三次報告」2009年3月。
- 17 東京都教育委員会「主任制度に関する検討委員会—最終報告—学校運営組織における新たな職「主幹」の設置に向けて」2002年1月。
- 18 大竹晋吾「学校種・学校規模と主幹教諭の配置」前掲八尾坂、45-48頁。
- 19 栃木県教育委員会定例会会議録(2009年2月3日)。
- 20 島根県教育委員会定例会会議録(2008年9月27日)。
- 21 香川県教育委員会定例会会議録(2008年9月29日)。
- 22 東京都では、「主幹」制度発足以降、その低い充足率(人気の無さ)に悩まされてきている。職務内容の不明確、仕事の集中・多忙ははじめ働きがいが見いだせず、「職」としての魅力を感じる事が難しいと指摘されている(東京都教育委員会「副校長・主幹教諭の育成及び職のあり方について—教育管理職等の任用・育成のあり方検討委員会第2次報告—」2008年4月)。
- 23 詳しくは次の報告書を参照。浜田博文研究代表「小・中学校の課題多様化に対応した学校組織の協働のあり方に関する調査研究」2008年度財団法人文教協会研究助成報告書。
- 24 加藤崇英『『主幹教諭』の機能を活かす学校経営の推進』『教職研修』2009年11月号、教育開発研究所、34-37頁。